

# ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 26 июня 1999 года N 694

### О федеральной целевой программе "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы"

В целях дальнейшего развития земельной реформы, создания условий для повышения эффективности использования земли, увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земельных ресурсов, укрепления конституционных прав граждан на землю, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемую федеральную целевую программу "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы" (далее именуется - Программа).
2. Определить государственным заказчиком - координатором Программы Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике, государственным заказчиком по соответствующему направлению Программы - Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.
3. Министерству экономики Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета на 2000 год и последующие годы предусматривать выделение средств на реализацию Программы.
4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и принять региональные программы развития земельной реформы на 1999-2002 годы, а также обеспечивать реализацию мероприятий Программы, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Председатель Правительства  
Российской Федерации  
С.Степашин

УТВЕРЖДЕНА  
постановлением Правительства  
Российской Федерации  
26 июня 1999 года  
N 694

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА**  
**"Развитие земельной реформы в Российской Федерации**  
**на 1999-2002 годы"**

**ПАСПОРТ**  
**федеральной целевой программы**  
**"Развитие земельной реформы в Российской Федерации**  
**на 1999-2002 годы"**

Наименование Программы	-	федеральная целевая программа "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы"
Дата принятия решения о разработке Программы (наименование документа)	-	протокол первого заседания "круглого стола" по проблемам земельной реформы от 26 декабря 1997 г.
Государственные заказчики Программы	-	Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике (координатор), Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации
Основные разработчики Программы	-	Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике, Министерство экономики Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерство государственного имущества Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, федеральный кадастровый центр "Земля", Институт государства и права Российской академии наук, Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации, Институт экономических проблем переходного периода, Всероссийский

институт аграрных проблем и информатики, Союз землевладельцев России

- Цели и задачи Программы - повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного, производительного потенциала земли и превращение ее в самостоятельный фактор экономического роста
- Сроки и этапы Программы реализации - 1999-2002 годы:  
I этап - 1999-2000 годы  
II этап - 2001-2002 годы
- Перечень основных мероприятий Программы - разработка и совершенствование на всех уровнях правовой и нормативной базы регулирования земельных отношений; создание механизма, реализующего права собственников земельных долей; создание механизма, обеспечивающего приватизацию городских земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий и развитие оборота земель в городах и поселениях; разграничение земель, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности; создание инфраструктуры рынка земли; развитие механизма ипотечного кредитования; введение государственного земельного кадастра; совершенствование системы земельных платежей; зонирование территорий; проведение массовой оценки земель; картографическое, геодезическое и землеустроительное обеспечение земельной реформы; ведение мониторинга земель; техническое оснащение службы государственного контроля за использованием и охраной земель, создание денежного фонда охраны

земель;  
 проведение информационно-разъяснительной работы среди населения;  
 создание специализированных информационно-консультационных центров;  
 организация в высших и средних специальных учебных заведениях лабораторий современных геоинформационных технологий;  
 подготовка и переподготовка кадров;  
 установление правил бухгалтерского учета для сельскохозяйственных организаций, отражающих операции с земельными долями

(млн.

рублей)

Объемы и источники финансирования

1999-2002 годы

2000 год

Всего

4015

1267

в том числе

федеральный бюджет

2472

825

бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты

1279

354

прочие источники

264

88

Ожидаемые конечные

-

закрепление конституционных прав

результаты  
реализации Программы

граждан свободно распоряжаться  
участком земли и земельной долей под  
жестким контролем государства;  
разграничение земель, находящихся в  
федеральной собственности,  
собственности субъектов Российской  
Федерации и муниципальной  
собственности;  
создание рынка земли и недвижимости  
как единого имущественного комплекса;  
развитие ипотеки земли и создание  
благоприятных условий для инвестиций;  
эффективное и рациональное  
использование земельных ресурсов на  
всех уровнях управления ими;  
повышение поступлений от платежей за  
землю в доходную часть бюджета

## Введение

Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это национальное богатство страны используется крайне неэффективно. Начатая в 1991 году земельная реформа не доведена до конца, не создана система земельного законодательства. Земельный рынок и его инфраструктура находятся в стадии становления. Существующие механизмы распоряжения, владения, пользования землей ограничивают доступ к земельным ресурсам и не позволяют осуществлять перераспределение земли и передачу ее эффективным хозяйствующим субъектам. Отсутствует система гарантий прав на земельные участки, что приводит к снижению интереса инвесторов. Размеры и механизм начисления земельных платежей несовершенны, а их доля в бюджетах всех уровней мала. Десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идет деградация и снижение плодородия почв. При этом финансирование мероприятий в сфере землепользования осуществляется по остаточному принципу, вследствие чего система землеустройства близка к ликвидации. Земельные отношения крайне политизированы.

Выходом из такого сложного положения является определение основных направлений государственной земельной политики и разработка системы стратегических и тактических мероприятий по развитию земельной реформы в Российской Федерации.

Перед Россией стоит сложная задача завершения реформирования земельных отношений и создания российской национальной системы землепользования, которая позволила бы соединить свободу владения землей, ее эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли.

Федеральная целевая программа "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы" (далее именуется Программа) разработана в соответствии с протоколом первого заседания "круглого стола" от 26 декабря 1997 г. N ПР-2212 и поручением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 г. N ВЧ-П1-41711.

# 1. Основные Положения Программы

## 1.1. Основные итоги земельных преобразований в России в 1991-1998 годах

В России завершен первый этап земельных преобразований. Произошли принципиальные, глубинные изменения в формах собственности на землю. Сельским и городским жителям бесплатно переданы в собственность миллионы гектаров продуктивных земель. Они получили земельные участки под сады, огороды, строительство жилья, для расширения личных подсобных хозяйств и организации крестьянских (фермерских) хозяйств.

В ходе земельной реформы к январю 1999 г. произошли значительные преобразования.

Ликвидирована монополия государственной собственности на землю.

Проведена реорганизация 23,5 тыс. колхозов и совхозов, осуществлена приватизация 115,9 млн. га их земель. В итоге 11,8 млн. работников бывших колхозов и совхозов стали собственниками земельных долей. Сформирован значительный слой крестьянских (фермерских) хозяйств (270,2 тыс. хозяйств), в распоряжение которых передано 13,8 млн. га земель. Создан фонд перераспределения земель на площади около 32 млн. га. В собственность граждан передано 138 млн. гектаров или 63 процента всех сельскохозяйственных угодий страны. Дополнительно еще около 4 млн. граждан могут стать собственниками сельскохозяйственных земель в ходе дальнейшей приватизации сельскохозяйственных угодий.

Собственниками приватизированных предприятий и иных объектов недвижимости выкуплено свыше 10 тыс. земельных участков под такими предприятиями и объектами.

Органам местного самоуправления передано в ведение 36,4 млн. га земель (153,3 тыс. сельских населенных пунктов с прилегающими территориями). В городах и поселках городского типа из 7,5 млн. га земли в собственность граждан и юридических лиц передано 6 процентов земли.

Решена в основном проблема обеспечения граждан земельными участками. 43,6 млн. граждан имеют земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства и огородничества, индивидуального жилищного и дачного строительства. В настоящее время в их собственности, владении и пользовании находится около 8,3 млн. га земель. Средний размер земельных участков личных подсобных хозяйств вырос с 0,19 до 0,36 га, а для садоводства - с 0,06 до 0,08 га.

Зарегистрированы права граждан и юридических лиц на большую часть земельных участков. Документы, удостоверяющие права на землю, выданы 35 млн. граждан и 672 тыс. юридических лиц и крестьянских хозяйств.

Введена плата за пользование землей. Ставки земельного налога и арендной платы дифференцированы в зависимости от местоположения и качества земельных участков.

Обеспечены поступления земельных платежей в бюджеты всех уровней: в 1995 году - 3,3 трлн. рублей, в 1996 году - 5,4 трлн. рублей, в 1997 году - 9,5 трлн. рублей (в ценах соответствующих годов).

Формируются основы земельного рынка и его инфраструктуры. Количество сделок с землей постоянно возрастает и в настоящее время достигло 450 тысяч в год. Создается автоматизированная система государственного земельного кадастра и регистрации прав на землю. В ряде регионов осуществлена массовая оценка земель и ценовое зонирование территорий.

Несмотря на ряд положительных моментов первого этапа земельной реформы, процессы реформирования в целом протекали непоследовательно, бессистемно и крайне медленно.

В связи с отсутствием Земельного кодекса Российской Федерации не создана стройная система земельного законодательства.

На государственном уровне отсутствуют четкая и обоснованная концепция, программы и планы реализации земельной политики, четко не определены полномочия органов, ответственных за проведение земельной реформы.

Земельная реформа коснулась в основном земель сельскохозяйственного назначения.

Принятые в 1991 году принципы налогообложения земли и взимания арендной платы явно устарели и требуют пересмотра. Средства, поступающие в форме платежей за землю, часто расходуются не по целевому назначению, что нарушает законодательство.

До сих пор не проведено разграничение земель на земли, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности.

В аграрном секторе первый этап реформы не решил возложенных на него задач: собственники земельных долей не полностью реализуют права по их распоряжению; переход земель к эффективным хозяйствующим субъектам осуществляется медленно; новые субъекты ведения сельского хозяйства, возникшие в результате реорганизации сельскохозяйственных организаций и приватизации земли, не смогли увеличить продуктивность сельскохозяйственных угодий; не создана система ипотечного кредитования.

Крайне медленно идет приватизация земли в городах, что не позволяет привлекать достаточные объемы инвестиций и тормозит перераспределение городских земель на основе требований рынка и развития городов.

Финансовое, материальное и кадровое обеспечение реформ (особенно в 1997 и 1998 годах) осуществляется крайне плохо: в 1997 году финансирование земельной реформы из федерального бюджета составило менее 20 процентов от бюджетных назначений. В итоге в 1997-1998 годах были практически свернуты землеустроительные работы, тормозится создание земельного кадастра, оформление документов о правах на землю, проведение массовой оценки земель, экономического зонирования территорий и других работ.

Неудовлетворительно организована информационная и просветительская работа среди населения по вопросам земельных отношений.

## 1.2. Цели и задачи Программы. Сроки и этапы ее реализации

Целями земельной реформы являются повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производительного потенциала земли, превращение ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста.

Земельная реформа - важнейший элемент структурной перестройки экономики России, одно из основных направлений государственной политики, содержанием которого на нынешнем этапе являются:

осуществление практического перехода к гарантированным Конституцией Российской Федерации формам собственности на землю и их стабилизация посредством гарантирования прав и государственной регистрации;

вовлечение земельных участков в экономический оборот, создание в России регулируемого государством земельного рынка и его инфраструктуры;

перераспределение земли и передача ее эффективным хозяйствующим субъектам;

повышение плодородия почв и охрана земель;

приватизация гражданами и юридическими лицами земли в соответствии с законодательством;

разграничение неприватизированных земель на находящиеся в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности;

создание системы государственного земельного кадастра и государственной регистрации прав на земельные участки и другое недвижимое имущество и сделок с ними, проведение массовой оценки земли на большей части территории России.

Целью Программы является обеспечение разработки и реализации комплекса взаимосвязанных правовых, организационных, финансовых, научно-технических, землеустроительных и иных мер, позволяющих в 2002 году в основном завершить осуществление земельной реформы в России и создать эффективный механизм регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами.

Выделяются два этапа реализации Программы.

На I этапе (1999-2000 годы) в основном осуществляются меры правового, организационно-управленческого, информационно-просветительского и технологического характера, которые должны привести к существенным (качественным) изменениям земельных отношений, не требующим значительных финансовых затрат, и обеспечить экономическую базу проведения II этапа.

На II этапе (2001-2002 годы) проводятся ресурсоемкие мероприятия, направленные на проведение работ по рациональному использованию земель.

### **1.3. Место и взаимосвязь Программы с другими федеральными программами**

Программа является составной частью системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации. Она конкретизирует и развивает положения программы Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 г. N 360, касающиеся земельной реформы в стране, а также связанных с ней институциональных преобразований, затрагивает вопросы структурной, инвестиционной, жилищной и региональной политики.

В Программе определены направления реализации федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. N 932, ориентированные на обеспечение взаимосвязи ведения государственного земельного кадастра с кадастровым учетом объектов недвижимости в целях создания и развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Программа развивает положения Федеральной целевой программы стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996-2000 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 18 июня 1996 г. N 933, и Федеральной целевой программы развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1996-2000 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1996 г. N 1499, в части совершенствования земельных отношений и стабилизации финансового положения аграрного сектора.

## **2. Система программных мероприятий**

### **2.1. Стабилизация отношений собственности на землю**

Государственная политика в области развития и стабилизации отношений собственности на землю состоит в реализации положений Конституции Российской Федерации о многообразии форм собственности, о равной защите всех форм собственности и осуществляется по следующим основным направлениям:

передача государственных и муниципальных земель в собственность граждан и юридических лиц (за исключением земель, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации изъяты из гражданского оборота);

установление принципов, порядка, согласительных процедур и сроков разграничения земель на земли федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации

Федерации и муниципальной собственности;

дальнейшая приватизация земель при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также при расширении и строительстве дополнительных объектов на этих предприятиях;

инвентаризация, межевание и закрепление на местности границ земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц;

установление порядка управления и распоряжения землями, находящимися в государственной и муниципальной собственности;

определение принципов и порядка изъятия и выкупа земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

создание системы правового зонирования земель.

## **2.2. Укрепление гарантий конституционных прав граждан на землю**

Решение задачи укрепления гарантий конституционных прав граждан на землю предполагает:

обеспечение всем гражданам Российской Федерации возможности получить земельный участок в собственность, владение, пользование;

обеспечение права граждан приватизировать в установленном законодательством Российской Федерации порядке законно используемую ими землю;

обеспечение всем гражданам Российской Федерации - собственникам земельных участков и земельных долей свободы в распоряжении этими участками и земельными долями (в той мере, в какой их оборот допускается федеральным законодательством Российской Федерации);

активизацию информационно-разъяснительной работы среди населения о правах собственников земельных участков и земельных долей.

## **2.3. Развитие рынка земли и другой недвижимости**

Становление и развитие рынка земли и другой недвижимости, отвечающего требованиям структурных и институциональных преобразований в экономике страны, обеспечиваются реализацией ряда взаимосвязанных государственных мероприятий, направленных на преодоление проблем функционирования рынка недвижимости, важнейшей и неотъемлемой частью которого является рынок земли.

Основные направления государственной политики по развитию рынка земли включают в себя:

развитие рыночного оборота земли, в том числе в комплексе со связанной с ней недвижимостью;

создание инфраструктуры рынка земли и другой недвижимости;

информационное обеспечение земельного рынка.

Государственная политика по развитию оборота земли и другой недвижимости направлена на:

установление категорий земель, которые могут быть приватизированы, с одновременным определением земель, ограниченных в обороте и исключенных из оборота;

введение системы рассрочек платежей при приватизации земельных участков;

стимулирование выкупа земельных участков, занятых приватизированными предприятиями, для включения их стоимости в уставный капитал этих предприятий и обеспечение реализации принципа "предприятие - имущественный комплекс";

повышение эффективности управления земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, путем их разграничения на используемые непосредственно для обеспечения государственных функций и используемые в коммерческих целях;

переход в основном на аукционный и конкурсный принцип предоставления (продажи) свободных земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

развитие ипотечного кредитования граждан и других участников рынка, инвестирующих свои средства в приобретение либо воспроизводство недвижимости, повышение плодородия почв, обеспечение государственного контроля за рынком земельных закладных;

расширение возможностей аренды земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности;

обеспечение взаимодействия рынка земли и рынка ценных бумаг;

совершенствование процедур предоставления земли под жилищное и промышленное строительство;

законодательное установление принципа разрешенного использования земель в городах и поселениях, а также процедур правового зонирования территорий населенных пунктов.

Создание инфраструктуры рынка земли и другой недвижимости будет осуществлено путем:

создания механизма формирования земельных участков и иных объектов недвижимого

имущества, а также развития рынка землеустроительных услуг;

создания системы ведения государственного земельного кадастра и на его основе - государственного кадастра недвижимости;

проведения рыночной оценки земли и другого недвижимого имущества в целях налогообложения;

создания системы ведения государственной регистрации прав на землю и другое недвижимое имущество и сделок с ними;

создания системы добровольного страхования различных рисков участников рынка земли и другой недвижимости;

введения административной и уголовной ответственности за правонарушения на земельном рынке и совершенствования гражданско-правовых способов защиты прав и интересов участников рынка.

В рамках информационного обеспечения рынка земли и другой недвижимости осуществляются:

создание баз данных государственной системы регистрации прав на землю и другое недвижимое имущество и сделок с ними, а также государственного кадастра недвижимости, объединяющего данные о земле и другом недвижимом имуществе;

внедрение и обязательное использование всеми участниками рынка земли и другой недвижимости и государственными органами единых общероссийских стандартов и параметров программно-технических комплексов, форматов обмена данными, классификаторов, технологических процедур;

расширение доступа граждан Российской Федерации и юридических лиц к информации об объектах недвижимости и о правах на них;

создание информационной базы о земельных участках и другой недвижимости с использованием современных технологий, а также организация защиты информации и баз данных.

## **2.4. Земельные преобразования в сельской местности.**

### **Государственное регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения**

В условиях рынка земля в сельской местности перестала быть только средством производства, она все больше вовлекается в гражданский оборот. Однако при проведении земельной реформы практически не решались проблемы повышения эффективности использования и охраны земель, развития агропромышленного производства. Земельные преобразования проводились без кардинального изменения экономических и производственных отношений, без учета трудовых и материальных ресурсов, возможности кооперации в области производства и переработки сельскохозяйственной

продукции, инженерного и социального обустройства территории, без тщательного правового, экономического и экологического обоснования решений по перераспределению земель. Большая площадь приватизированных земель сельскохозяйственного назначения перешла в собственность лиц, не обрабатывающих землю (пенсионеры, работники социальной сферы, бывшие работники сельскохозяйственных организаций и т. д.).

С целью совершенствования земельных преобразований при проведении аграрной реформы, создания механизма экономического стимулирования рационального и эффективного использования земель необходимо на I этапе реализации Программы:

осуществить нормативно-методическое обеспечение процесса договорного оформления отношений между пользователями земельных участков (земельных долей) и их собственниками с последующей регистрацией договоров;

уточнить число сельскохозяйственных организаций, находящихся в федеральной собственности, приватизация которых запрещена;

установить для сельскохозяйственных организаций правила бухгалтерского учета операций с земельными долями;

уточнить списки сельскохозяйственных организаций, в отношении которых установлены особые условия реорганизации;

создать в результате рационального перераспределения земель сельскохозяйственного назначения условия для сокращения миграции сельских жителей;

сформировать повсеместно земельный фонд для расселения в сельской местности беженцев, вынужденных переселенцев, семей бывших военнослужащих, лиц, выезжающих из районов Крайнего Севера, других категорий мигрирующих граждан, а также для предоставления земельных участков казачьим обществам;

содействовать процессу концентрации земельных долей в руках эффективных хозяйствующих субъектов;

принять меры по систематическому составлению и представлению списков лиц, не получивших свидетельства о праве собственности на земельные доли и не распорядившихся своими земельными долями или не использующих их.

На II этапе реализации Программы осуществляется комплекс землеустроительных работ, связанных с правовым, экономическим и экологическим обоснованием перераспределения земель, консолидацией земельных участков крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях обеспечения условий для их кооперирования, рационального использования и охраны земель, сохранения и повышения плодородия почв. При этом мероприятия по повышению плодородия почв и мелиорации земель осуществляются в рамках федеральной целевой программы "Повышение плодородия почв России" ("Плодородие").

## 2.5. Развитие ипотечного кредитования

Развитие системы ипотечного кредитования затруднено по нескольким причинам. Экономическая ситуация не способствует заключению долгосрочных кредитных договоров, обязательства по которым, как правило, обеспечиваются залогом недвижимости, в том числе земли. Система подтверждения права на заложенное имущество посредством его государственной регистрации недостаточно развита и не может на данном этапе обеспечить должного уровня гарантий для залогодержателя (кредитора). Для большинства граждан ипотечный кредит недоступен в связи с большими процентами по кредиту, отсутствием дохода, позволяющего вернуть заложенную землю. Сложен порядок обращения взыскания на заложенную землю. Процедура обращения взыскания и реализации имущества занимает значительный период времени.

В целях использования потенциала земельной ипотеки на I этапе реализации Программы обеспечивается:

учет особенностей регистрационных действий при ипотечных отношениях, гарантирующих в итоге соблюдение интересов залогодержателя;

разработка механизма, реально позволяющего залогодержателю при неисполнении обеспеченного ипотекой обязательства получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества и гарантирование рисков отсрочки возврата кредита;

разработка мер по защите прав залогодателей;

использование ипотеки в качестве обеспечения обязательств по договорам купли-продажи, аренды, подряда, иным договорам, налоговых обязательств.

Необходимо при этом учитывать специфику залога земель сельскохозяйственного назначения. Целесообразно ограничить случаи залога земель сельскохозяйственного назначения предоставлением кредита, непосредственно связанного с сельскохозяйственным производством и развитием социальной инфраструктуры в сельской местности. Преимущественное право покупки на публичных торгах заложенных земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения при их реализации следует предоставлять гражданам и организациям, владеющим соседним участком. Реализация заложенных земельных участков допускается только на торгах, в том числе публичных.

Для развития ипотечных отношений целесообразно использовать возможности инструментов фондового рынка, в частности закладных ценных бумаг. На этапе становления рынка закладных предусматривается запрет на выпуск закладных, удостоверяющих право залога на уже заложенное по иному договору об ипотеке имущество.

## 2.6. Совершенствование системы земельных платежей

Действующая система земельных платежей в России регулируется Законом Российской Федерации "О плате за землю", по которому формами платежей за землю являются земельный налог и арендная плата. Существующая система несовершенна с точки зрения фискальной политики и рационального землепользования. Главным недостатком системы является ее недостаточная гибкость, наличие неоправданно большого количества льготников: земельный налог сегодня уплачивается только с 25 процентов всех земель России, а в городах - с 15 процентов. От уплаты земельных платежей освобождены целые отрасли. Значительная разница между ставками земельного налога и арендной платой за использование государственных и муниципальных земель препятствует процессу приватизации земель.

При проведении реформы следует исходить из необходимости повышения роли земельных платежей в формировании доходной части бюджетов и совершенствования системы земельных платежей как инструмента рационализации землепользования.

Совершенствование земельных платежей в рамках реализации Программы предполагает:

установление зависимости между размерами уплачиваемых земельных платежей и наложением на земельный участок ограничений в его использовании и обременений правами иных лиц;

расчет ставок земельного налога и арендной платы в городах с учетом возможных направлений градостроительного использования городских земель;

выравнивание ставок земельного налога и арендной платы, взимаемой с пользователей государственных и муниципальных земель.

Наиболее полное использование налогового потенциала земли на I этапе реализации Программы предполагает:

ужесточение контроля за сбором земельных платежей, их централизацией в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации;

завершение инвентаризации земель (в первую очередь - земель городов и других поселений), проведение их оценки, учета и государственной регистрации;

существенное сокращение льгот по земельному налогу и арендной плате.

На II этапе реализации Программы с развитием системы государственного земельного кадастра и осуществлением мероприятий по массовой оценке земель будет увеличиваться дифференциация максимальных ставок в зависимости от рыночной оценки земли.

## 2.7. Ведение государственного земельного кадастра

Государственный земельный кадастр ведется в целях планирования рационального использования и управления земельными ресурсами, оценки земель, установления всех видов платежей за землю и налогообложения земли и недвижимости, государственного контроля за использованием и охраной земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также поддержки гражданского оборота земли и недвижимости.

На I этапе реализации Программы к основным мероприятиям в этой области относятся:

разработка отвечающей современным требованиям законодательной и нормативно-технической базы системы ведения государственного земельного кадастра;

проведение кадастрового зонирования территории России в целях присвоения объектам недвижимости уникальных кадастровых номеров;

обеспечение единого порядка ведения государственного земельного кадастра во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

формирование в рамках государственного земельного кадастра информационной базы о федеральных землях, землях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

обеспечение доступа граждан и юридических лиц к кадастровой информации, установление принципов оплаты за ее получение;

внедрение программно-технических комплексов, обеспечивающих автоматизацию ведения земельного кадастра;

разработка и опытная эксплуатация системы передачи кадастровых данных на основе единых общероссийских стандартов, форматов обмена данными, классификаторов и технологических процедур;

организация взаимодействия государственного земельного кадастра с отраслевыми кадастрами (градостроительным, лесным, водным и др.) на основе единых принципов, форм и процедур;

разработка и организация системы защиты информации от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности баз кадастровых данных на основе обязательной сертификации используемого оборудования и программного обеспечения.

На II этапе реализации Программы предусматриваются следующие мероприятия:

введение в городах и других поселениях единой системы идентификации земельных участков и иных объектов недвижимости;

завершение создания системы передачи кадастровых данных и обеспечение на этой основе периодического уточнения данных государственного земельного кадастра;

создание государственного кадастра недвижимости Российской Федерации путем интеграции государственного земельного кадастра и других отраслевых баз данных о недвижимости;

создание информационной базы данных о федеральных землях, землях субъектов Российской Федерации и землях муниципальных образований.

## 2.8. Оценка земель

Платное землепользование и реформирование принципов налогообложения земель, развитие земельного рынка в России, участниками которого являются государство, муниципальные образования, граждане и юридические лица, требуют создания современной системы оценки земель. Основным приемом определения стоимости земли - раздельная оценка земельного участка и расположенных на нем или под ним иных объектов недвижимости.

Основными направлениями государственной политики в этой области на I этапе реализации Программы являются:

установление единого для всех субъектов Российской Федерации порядка проведения территориального оценочного зонирования с целью последующего определения нормативной стоимости земель;

определение порядка, оснований и методов проведения оценки рыночной стоимости земельных участков;

разработка методик массовой оценки земель различных категорий для целей налогообложения и их апробация в ряде регионов России, в первую очередь в городах и поселениях, районах развития минерально-сырьевой базы и добычи полезных ископаемых (в том числе в северных районах);

государственная поддержка подготовки и деятельности частных земельных оценщиков для обслуживания формирующегося рынка земли, организация государственного регулирования их деятельности (лицензирование, сертификация и т. д.), законодательное определение их ответственности за достоверность результатов оценки.

Результаты оценки земель являются составной частью государственного земельного кадастра.

На II этапе реализации Программы организуется массовая оценка земли для целей налогообложения на всей территории России.

## 2.9. Земельные преобразования в городах и других поселениях

Земельная реформа в городах и других поселениях в основном осуществлялась без учета социально-экономической значимости этих земель в формировании благоустроенной среды проживания. Не способствовала земельным преобразованиям в поселениях и медленная реформа в градостроительстве. Градостроительная документация до сих пор не учитывает в достаточной степени экономическую ценность земли, не дает необходимых вариантов определения градостроительных условий использования земельных участков. Отсутствие зонирования земель создает правовую неопределенность для инвесторов при приобретении и обустройстве земельных участков, лишая их возможности выбрать рациональный вид использования земли. Инвестиционная активность владельцев недвижимости снижается, органы местного самоуправления теряют эффективный инструмент регулирования социально-экономического развития городов.

Земельные преобразования в городах и других поселениях в рамках Программы направлены на развитие регулируемого оборота земель и создание необходимых условий для реализации инвестиционного потенциала земель, активно влияющего на принятие социально-экономических и градостроительных решений. Реформу в градостроительстве (пересмотр концепции градостроительного планирования, разработку градостроительной документации, нормативов и т.д.) надлежит проводить одновременно с земельными преобразованиями.

На I этапе реализации Программы проводятся следующие мероприятия:

реализация пилотных проектов правового зонирования земель в отдельных городах;

разработка и осуществление программ инвентаризации земель поселений;

разработка в соответствии с утвержденной градостроительной документацией проектов и планов межевания застроенных и подлежащих застройке земель с выполнением работ по уточнению и вынесению на местность черты поселений, выявлению территориальных резервов с созданием резервных земельных фондов поселений;

разработка методики формирования и межевания земельных участков как объектов недвижимости в городах и других поселениях;

приватизация земель на территории поселений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, прежде всего под приватизированными и приватизируемыми предприятиями. Передаются (продаются), как правило, на конкурсной или аукционной основе земли, не предназначенные для обеспечения государственных или муниципальных функций, а также общественных нужд, и в первую очередь под индивидуальное жилищное строительство и для реализации инвестиционных проектов. При этом допускается снижение цены земли, по которой она продается собственникам приватизированных объектов недвижимости. Продажа земли в поселениях осуществляется при соблюдении градостроительных требований, в том числе по функционированию инженерной и транспортной инфраструктуры;

обеспечение возможности получения от органов местного самоуправления информации о размерах однократных и периодических платежей, взимаемых в связи с занятием и

освоением земельного участка;

разработка классификатора публичных и частных обременений земельных участков (сервитутов).

II этап реализации Программы должен ознаменоваться переходом к системе зонального регулирования землепользования, что означает:

разработку долгосрочных планов использования земель городов (как составных частей стратегических планов их развития) и на этой основе схем городского землепользования;

разработку в увязке с градостроительной документацией правил землепользования в поселениях;

обеспечение доступа граждан и юридических лиц к информации о земельных участках и их участия в принятии решений по зональному регулированию в городах.

Исходя из целей и задач II этапа реализации Программы уже в 1999-2000 годах намечено разработать концепцию законопроекта о землях городов и иных поселений.

## **2.10. Информационно-консультационное обеспечение Программы**

На I этапе реализации Программы в средствах массовой информации проводится систематическая работа по информированию населения о сущности, направлениях и ходе земельной реформы, федеральном и региональном законодательстве по вопросам земельных отношений, правах и обязанностях граждан и юридических лиц по использованию земли, механизмах защиты прав на землю.

В этих целях организуется издание популярных брошюр, систематическая публикация в периодических изданиях нормативных правовых актов по земельным вопросам, содержащих краткие комментарии специалистов, и статей по освещению опыта земельных преобразований в регионах, создание на радио и телевидении специальных передач, производство короткометражных фильмов.

Предусматривается создать на федеральном и региональном уровнях самостоятельные специализированные информационно-консультационные центры с частичным финансированием их деятельности за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Задачей центров должно стать проведение консультаций и оказание практической организационной и правовой помощи гражданам в реализации их прав на земельные участки и земельные доли, выборе наиболее целесообразного варианта распоряжения земельной собственностью, юридическом оформлении совершаемых сделок, документальном оформлении договорных отношений между пользователями и собственниками земельных участков и долей, а также осуществление других операций.

## 2.11. Комплекс работ по землеустроительному обеспечению

Для осуществления земельных преобразований в рамках реализации программы предусматривается:

выявить неиспользуемые земли, подготовить каталоги земель, находящихся в фонде перераспределения;

разработать землеустроительные проекты перераспределения земель, компактного размещения земельных участков новых форм хозяйствования с целью создания условий для их кооперирования в области производства, инженерного обустройства, передачи несельскохозяйственных угодий и участков под объектами недвижимости с собственностью граждан и юридических лиц;

провести землеустроительные мероприятия, направленные на выявление земель, не используемых сельскохозяйственными организациями, с целью обеспечения осуществления собственниками земельных долей прав по распоряжению ими;

установить границы земельных массивов, соответствующих невостребованным земельным долям и земельным долям, собственники которых не реализовали свои права по распоряжению ими;

составить дежурные карты ограничений использования земель и обременений (сервитутов) земель;

разработать программы (схемы) защиты земель от деградации и других негативных явлений, консервации деградированных земель и их восстановления и положение о порядке перевода малопродуктивных угодий в другие виды угодий;

установить (восстановить) в натуре границы вновь предоставленных и перерегистрируемых земельных участков;

уточнить и вынести в натуру черты городских и сельских поселений;

установить границы территорий с особым правовым и природоохранным режимом использования земель.

Следует разработать комплекс мер по содействию созданию частных землеустроительных организаций, деятельность которых подлежит лицензированию.

Эти мероприятия предусмотрено проводить с использованием современных технологий выполнения землеустроительных работ (внедрением полевых портативных компьютеров, навигационных приборов и мобильных автоматизированных комплексов).

## 2.12. Мониторинг земель

Анализ состояния земельных ресурсов показывает, что уровень экологически допустимого воздействия на землю в ряде регионов страны превышен, существует реальная угроза полного истощения и загрязнения земель. Серьезную опасность представляют опустынивание земель (ущерб составляет 25 млрд. рублей в год), эрозия почв (эродированы 21 процент всех земель сельскохозяйственного назначения, 44 процента эрозионно опасны), истощение плодородного слоя (ежегодно теряется около 0,6 тонн гумуса на 1 га, на черноземных почвах - до 0,9 тонн), засоление земель (около 20 процентов сельскохозяйственных угодий), заболачивание и переувлажнение земель (более 19 процентов всех земель сельскохозяйственного назначения), деградация пастбищ и сенокосов (около 50 процентов их площади), массовое подтопление земель (около 1300 городов и других поселений - в опасной зоне), техногенное загрязнение земель.

В целях своевременного выявления изменений состояния земель, их оценки и прогноза, разработки мероприятий по предотвращению и устранению последствий негативных процессов на земле предусматривается на I этапе реализации Программы разработать правовые и нормативно-технические акты, регулирующие организацию и ведение государственного мониторинга земель.

Предусматривается обеспечить:

своевременное выявление изменения состояния земель, оценку этих изменений;

прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и устранении последствий негативных процессов, особенно в районах Крайнего Севера и зонах проявления процессов опустынивания земель;

совершенствование и внедрение новых методов дистанционного зондирования, технических средств и технологий мониторинга земель.

## 2.13. Усиление контроля за использованием и охраной земель

В процессе осуществления земельной реформы отмечены факты нарушения земельного законодательства и злоупотребления при совершении сделок с земельными участками. Сохраняется высокий уровень самовольного занятия земель, получили распространение случаи уклонения от оформления и переоформления прав на землю, несвоевременного внесения земельных платежей, нецелевого использования земельных участков или их неэффективного использования, приводящего к порче земель и уничтожению плодородного слоя почвы.

Это обусловлено несовершенством нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель.

На I этапе реализации Программы предусматривается:

разработать законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие уточнение порядка государственного контроля за использованием и охраной земель, усиление административной и уголовной ответственности за нарушение земельного законодательства, введение экономического стимулирования охраны земель, направленного на повышение заинтересованности собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков в сохранении и повышении плодородия почв, защите земель от негативных последствий производственной деятельности, а также меры по усилению прав и государственной защите государственных инспекторов по использованию и охране земель и материальному стимулированию их деятельности;

совершенствовать механизм определения ущерба, причиненного нарушениями земельного законодательства;

улучшить профилактическую работу по предотвращению нарушений земельного законодательства и информированность населения о деятельности органов государственного контроля за использованием и охраной земель;

укрепить взаимодействие органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, и органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел путем проведения совместных комплексных целевых проверок по соблюдению земельного законодательства.

На II этапе реализации Программы необходимо создать специальный денежный фонд охраны земель для использования его в целях экономического стимулирования охраны земель, материально-технического обеспечения органов государственного контроля за использованием и охраной земель и материального стимулирования деятельности государственных и общественных инспекторов по использованию и охране земель.

## **2.14. Совершенствование системы государственного управления земельными ресурсами**

Одним из основных условий осуществления программных мероприятий является наличие рациональной и эффективно функционирующей системы органов государственного управления, на которые возлагаются полномочия и ответственность за проведение в России земельной реформы.

Государственное управление земельными ресурсами Российской Федерации осуществляет Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике и его территориальные органы.

В целях усиления государственного регулирования земельных отношений при реализации Программы предусматривается осуществить следующие организационные меры:

укрепить материально-техническую базу территориальных органов Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике, сохранив за ними основные функции государственного управления: нормативно-методическую деятельность, государственный контроль за охраной и использованием земель, организацию проведения землеустройства, ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель на

территории Российской Федерации в целом; создать в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях учреждения - кадастровые бюро и передать им часть управленческих функций территориальных органов Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике и функций по оказанию услуг при проведении землеустроительных и кадастровых работ, а также функции по оценке земель для государственных и иных нужд. При этом создание кадастровых бюро в субъектах Российской Федерации произвести с использованием базы предприятий системы Российского научно-исследовательского и проектно-изыскательского института земельных ресурсов ("РосНИИземпроект") и других организаций, подведомственных Государственному комитету Российской Федерации по земельной политике;

финансирование кадастровых бюро осуществлять за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств, поступающих от юридических лиц и граждан за произведенные работы и оказанные услуги.

В системе государственного управления земельными ресурсами важное значение придается вопросам государственной политики в области рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, сохранения и воспроизводства плодородия почв. При этом будет повышена роль Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации в сфере осуществления государственной политики в области мелиорации земель, организации разработки, экспертизы и реализации федеральных и других программ проведения земельных преобразований в сельской местности, оказания помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в организации рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

### **3. Правовое обеспечение Программы**

Действующее законодательство не отражает социальную и экономическую направленность преобразования земельных отношений и нуждается в существенном обновлении. Проведение реформы на основе подзаконных актов не обеспечивает гарантий собственникам, пользователям земли, инвесторам и иным участникам рынка земли. Реформа должна проводиться, опираясь на широкую законодательную базу, в первую очередь на Земельный кодекс Российской Федерации, без принятия которого не может быть сформирована полноценная система земельного законодательства.

Правовое обеспечение развития земельной реформы в России будет осуществляться по направлениям, обеспечивающим необходимость и достаточность правового регулирования земельных отношений. В этих целях предусматривается:

развитие законодательства, регулирующего отношения собственности на землю и другую недвижимость;

создание гарантий конституционных прав граждан на землю;

принятие законодательных актов, предусматривающих правовой механизм эффективного управления землей и другой недвижимостью, создание рыночной инфраструктуры;

развитие законодательства, регулирующего рынок земли и другой недвижимости;

правовое обеспечение рационального использования и охраны земель как в сельскохозяйственной, так и несельскохозяйственной сферах.

Необходимо сохранить преемственность в регулировании земельных отношений в той части, которая не противоречит целям и задачам социально-экономических реформ.

Земельное законодательство будет развиваться на базе положений Конституции Российской Федерации, а в части правового регулирования рынка земли и другой недвижимости - на базе Гражданского кодекса Российской Федерации путем расширения норм гражданского права с учетом специфики земельных отношений.

На I этапе реализации Программы предусматривается разработка проектов следующих федеральных законов:

"О государственных и муниципальных землях", в котором будут урегулированы условия и порядок разграничения земель, находящихся в государственной собственности, по объектам федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации, а также находящихся в муниципальной собственности, определены система органов управления и порядок распоряжения федеральной земельной собственностью, условия и порядок передачи объектов федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность по минованию федеральных нужд, а также условия и порядок передачи муниципальной земельной собственности и собственности субъектов Российской Федерации в федеральную собственность;

"О государственном земельном кадастре", который определит систему органов по ведению земельного кадастра, требования, предъявляемые к кадастровой документации, порядок и условия ее предоставления заинтересованным государственным органам, юридическим лицам и гражданам;

"О землеустройстве", который определит участников землеустроительных отношений, порядок проведения землеустройства в городах и других поселениях, межевания земель и внутрихозяйственного землеустройства, взаимоотношения организаций, проводящих землеустройство, с заинтересованными лицами, формы государственного участия в проведении землеустроительных работ, порядок утверждения землеустроительных проектов;

"Об оценке земель", в котором устанавливаются процедуры определения рыночной и кадастровой стоимости земельных участков, закрепляется принцип оценочного зонирования, предусматривается создание системы оценки земель, определение правового статуса оценщиков земель и их взаимоотношений с государственными органами и заинтересованными лицами;

"О государственном регулировании и особенностях ограниченного оборота сельскохозяйственных земель", в котором будут предусмотрены меры, направленные на сохранение продуктивных сельскохозяйственных земель. Закон должен стимулировать собственников рационально использовать землю и предусматривать возможность изъятия у них необрабатываемых и неэффективно используемых земельных участков с выплатой компенсации. В законе будут установлены цели, для реализации которых могут быть проданы земельные участки сельскохозяйственного назначения, порядок изменения

целевого назначения использования земель при совершении сделок с земельными участками, круг лиц, имеющих право на приобретение земельных участков для сельскохозяйственного производства, предельные размеры приобретаемых в собственность в субъектах Российской Федерации земельных участков. Законодательно оформляются меры по ограничению оборота земель сельскохозяйственного назначения: запрет на продажу участков из состава указанных земель иностранным гражданам, ограничение права на продажу таких участков в течение определенного срока, если они были приватизированы на бесплатной основе, и другие. В целях предупреждения существенного занижения цены продаваемого земельного участка сельскохозяйственного назначения по сравнению с рыночными ценами на аналогичные участки в данной местности при иных сходных условиях сделки за органами местного самоуправления должно быть закреплено право выкупа данного земельного участка. Дальнейшее развитие получит и законодательство об аренде земель сельскохозяйственного назначения;

"О землях городов и иных поселений", устанавливающий правовой режим использования земель поселений, порядок их оборота;

"О порядке изъятия земельных участков в государственную и муниципальную собственность".

#### **4. Научное обеспечение Программы**

Реализация мероприятий Программы базируется на оперативном внедрении в ходе земельных преобразований результатов фундаментальных и прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых Российской академией наук, научно-исследовательскими учреждениями Российской академии сельскохозяйственных наук, научными, научно-проектными и проектными учреждениями Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральной службы геодезии и картографии России, Государственным университетом по землеустройству и иными заинтересованными организациями.

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы предполагается вести по следующим направлениям:

исследование закономерностей развития земельных отношений, многообразия форм хозяйствования на земле, принципов и методов платности землевладения и землепользования;

разработка научных основ и методов землеустройства, охраны земель при переходе к новым формам землевладения и землепользования;

разработка научных основ, методов, средств и технологий ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

разработка научных основ, технологий и методов оценки земель и формирования системы платежей за землю;

совершенствование научных основ законодательной базы земельных отношений;  
создание и развитие автоматизированной системы информационного обеспечения рынка земли.

Для разработки программ развития земельной реформы по субъектам Российской Федерации предусматривается привлечение региональных научных учреждений.

## **5. Международное сотрудничество**

В 1999-2002 годах будет продолжено международное сотрудничество, направленное на решение задач в области реформирования земельных отношений. В связи с дефицитом бюджета и политикой жесткой финансовой стабилизации для реализации Программы предполагается использовать кредиты и гранты иностранных государств и международных организаций. Целесообразно принятие мер по привлечению кредитных ресурсов Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития и других.

С помощью ряда международных проектов продолжатся работы по сбору и обработке земельно-кадастровых данных.

Инвестиционный проект по созданию автоматизированной системы регистрации земельных ресурсов Международного банка реконструкции и развития (проект ЛАРИС), финансируемый за счет средств займа, предоставленного в соответствии с соглашением между Международным банком реконструкции и развития и Правительством Российской Федерации от 1 декабря 1994 г., получит дальнейшее развитие. Средства займа направляются главным образом на закупку оборудования, технологий, а также на подготовку кадров.

Важным проектом по созданию земельно-кадастровых информационных систем в субъектах Российской Федерации является российско-германский инвестиционный проект по созданию учебного центра на базе Государственного университета по землеустройству по вопросам регистрации земли и другой недвижимости Немецкого страхового общества "ГЕРМЕС" (проект ГЕРМЕС), в рамках которого будут продолжены работы по адаптации программных средств и технологий работ по созданию и ведению земельного кадастра.

В рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Швейцарской Конфедерации об оказании финансовой помощи в форме гранта, подписанного 1 марта 1995 года, будут продолжены работы по техническому переоснащению Государственного проектно-изыскательского института земельно-кадастровых съемок ("Росземкадастрсъемка") в части обеспечения работ по аэрофотосъемке, цифровой картографии, созданию геоинформационных систем и кадастровых работ.

В 1999-2000 годах будет продолжено сотрудничество с Национальной земельной службой Швеции и ее международным агентством по следующим основным направлениям:

производство цифровых регистровых карт, использование спутниковых приборов для сбора данных по земельным объектам, использование аэрофотоснимков для инвентаризации земельных объектов и другим вопросам.

## 6. Ресурсное обеспечение Программы

Ресурсное обеспечение мероприятий Программы, включая финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, осуществляется государственным заказчиком - координатором за счет различных источников финансирования. Расчеты выполнены в ценах соответствующих лет с учетом коэффициентов-дефляторов.

Затраты на мероприятия, связанные непосредственно с земельной реформой, составляют 4015 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета будет выделено 2472 млн. рублей, или 61,6 процента, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации 1279 млн. рублей, или 31,8 процента, и за счет прочих источников 264 млн. рублей, или 6,6 процента общего объема затрат.

Из федерального бюджета направляются на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ средства в размере 10 млн. рублей, или 0,4 процента, на капитальное строительство 380 млн. рублей, или 15,4 процента, и на прочие нужды 2082 млн. рублей, или 84 процента общего объема средств.

Средства, выделяемые на выполнение научно-исследовательских работ будут направлены на подготовку проектов законодательных актов, разработку необходимых методических и других материалов, реализующих федеральные законы.

Капитальные вложения в основном направляются на оснащение образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, готовящих специалистов в области земельного кадастра, землеустроителей и геодезистов, спутниковыми приборами, электронными тахеометрами и средствами вычислительной техники, а также на оснащение современными техническими средствами органов государственного контроля за использованием и охраной земель.

На территории каждого субъекта Российской Федерации предполагается организовать учебно-консультационный пункт, оснастив его минимально необходимыми техническими средствами. Содержание таких пунктов будет осуществляться за счет средств местных бюджетов.

Средства на прочие нужды из федерального бюджета направляются на финансирование следующих мероприятий:

картографическое, градостроительное и землеустроительное обеспечение учета использования федеральных земель - 1940 млн. рублей;

оценка земель и зонирование территорий - 42 млн. рублей;

мониторинг земель - 23 млн. рублей;

информационно-консультационная деятельность (издание и распространение массовых брошюр, учебных пособий, плакатов, производство документальных телефильмов, переподготовка специалистов) - 65 млн. рублей;

организация управления и контроля за ходом реализации Программы - 5 млн. рублей.

Распределение средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию Программы, по регионам осуществляется государственным заказчиком - координатором.

Средства субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в общей сумме 1279 млн. рублей будут направлены на:

картографическое, градостроительное и землеустроительное обеспечение учета, оценки и использования земель субъектов Российской Федерации и земельной реформы;

мониторинг земель;

информационно-консультационную деятельность;

организацию управления и контроль за ходом реализации Программы.

На финансирование мероприятий Программы, выполняемых за счет средств федерального бюджета, на I этапе будет направленно 927 млн. рублей и на II этапе - 1545 млн. рублей.

Финансирование Программы будет осуществляться также за счет участников рынка земли и недвижимости.

Затраты на реализацию мероприятий Программы приведены в таблице.

(млн. рублей)

	1999 - 2002	В том числе		
		1999 год	2000 год	2001 - 2002 годы
Средств - всего	4015	286	1267	2462
Из них за счет федерального бюджета	2472	102	825	1545

Из общего объема средств:  
научно-исследовательские и

опытно-конструкторские работы	10	1	5	4
капитальные вложения	380	-	151	229
прочие нужды - всего	2082	101	669	1312
в том числе: бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты	1279	184	354	741
прочие источники	264	-	88	176

Финансирование мероприятий, предусмотренных разделом 2.7 Программы осуществляется в рамках федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. N 932.

## **7. Организация управления и контроля за ходом реализации Программы**

Государственным заказчиком - координатором Программы является Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике, государственным заказчиком по соответствующему направлению Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

Намеченные Программой мероприятия реализуются через соответствующие региональные программы, разрабатываемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике.

Для организации выполнения намеченных Программой мероприятий на основе действующего земельного законодательства разрабатываются и вводятся в действие отраслевые и региональные нормативно-технические документы.

Мероприятия Программы реализуются:

государственными заказчиками путем организации работ и распределения ежегодно выделяемых средств федерального бюджета и внебюджетных источников среди исполнителей, осуществления контроля за целевым их использованием и ходом работ по выполнению договоров (государственных контрактов);

администрациями субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления путем организации работ и распределения ежегодно выделяемых средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников и осуществления контроля за их целевым использованием.

План основных мероприятий по реализации Программы, проводимых в 1999-2000 годах, прилагается.

Механизм реализации Программы разработан с учетом экономической ситуации в стране и состояния федерального бюджета в ближайшей перспективе. Важной задачей государственного заказчика координатора является привлечение средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации отдельных мероприятий Программы.

В качестве соисполнителей при реализации программных мероприятий привлекаются организации Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Федеральной службы геодезии и картографии России.

Порядок размещения заказов на закупку продукции для государственных нужд путем проведения торгов (конкурсов) определяет государственный заказчик - координатор. При этом он руководствуется Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. N 305.

Реализация Программы осуществляется на основе договоров (государственных контрактов) между государственными заказчиками и исполнителями мероприятий.

Отбор организаций, учреждений и предприятий для выполнения программных мероприятий определяется путем проведения открытых торгов (конкурсов).

Государственные заказчики при необходимости оказывают консультационную помощь исполнителям программных мероприятий в материально-техническом обеспечении государственных контрактных работ, в предоставлении коммерческой и другой информации.

Управление и контроль за реализацией Программы осуществляются в соответствии с порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 594.

Государственный заказчик - координатор ежегодно направляет в Министерство экономики Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации согласованные предложения по объемам финансирования мероприятий, предусмотренных Программой. Согласованные объемы финансирования мероприятий включаются в проект федерального бюджета.

Государственный заказчик - координатор анализирует ход реализации Программы и представляет:

ежегодно в Министерство экономики Российской Федерации статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации Программы;

ежегодно, до 1 февраля, в Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство науки и технологий Российской Федерации отчет о ходе работ по реализации Программы и об эффективности использования выделяемых финансовых средств.

Государственный заказчик - координатор участвует в подготовке Министерством экономики Российской Федерации ежегодного доклада о ходе реализации Программы, представляемого в Правительство Российской Федерации.

Государственные заказчики участвуют в экспертных проверках хода реализации Программы, организуемых Министерством экономики Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации, других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По результатам экспертных проверок подготавливаются для внесения в Правительство Российской Федерации предложения о целесообразности продолжения работ и финансирования Программы.

При необходимости государственные заказчики вносят в Министерство экономики Российской Федерации, Министерство науки и технологий Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации предложения о продлении сроков реализации Программы и ее отдельных мероприятий или о нецелесообразности дальнейшей реализации Программы или отдельных мероприятий.

## **8. Социальная, экономическая и экологическая эффективность реализации программных мероприятий**

Преобразование земельных отношений направлено на закрепление конституционного права граждан и юридических лиц свободно распоряжаться приобретенным (предоставленным) участком земли и земельной долей в общей собственности сельскохозяйственной коммерческой организации под жестким контролем государства.

Реализация Программы позволит создать условия для совершенствования ведения государственного земельного кадастра, будет способствовать становлению и развитию системы государственной регистрации прав на землю и другое недвижимое имущество и сделок с ним.

Государственное регулирование рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения позволит:

обеспечить целевое использование этих земель;

решить в определенной мере вопросы социальной защиты граждан при реализации ими

права собственности на земельные участки и земельные доли, а также защиты первоочередного права сельских товаропроизводителей и особенно права соседа в процессе купли-продажи земельных участков;

создать экономический механизм передачи земель сельскохозяйственного назначения в руки эффективных хозяйствующих субъектов, обеспечивающих рациональное использование земель и материально-технических ресурсов, снижение на этой основе издержек, рост объемов продукции, товарности и эффективности производства.

Рост доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей в крупных и средних товарных частных хозяйствах позволит обеспечивать в значительной мере за счет собственных доходов при определенной помощи со стороны государства поддержание и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Создание необходимых условий для введения ипотечного кредитования под залог земельных участков будет способствовать привлечению источников негосударственных инвестиционных ресурсов для вложения их в улучшение земли, мелиоративное и дорожное строительство, хозяйственное обустройство, приобретение активных средств производства и т. д.

Развитие рынка земли и другой недвижимости в городах и других поселениях будет способствовать наращиванию жилищного строительства, даст стимул развитию строительной индустрии и связанных с ней отраслей, созданию дополнительных рабочих мест.

Усовершенствование взаимоотношений с бюджетами всех уровней по платежам за землю будет способствовать более рачительному отношению собственников земельных участков и земельных долей к использованию земель. С другой стороны, это позволит обеспечить рост доли поступлений средств от земельных платежей в доходной части бюджетов.

Реализация мероприятий, предусмотренных Программой, позволит получить экономический эффект в размере более 150 млрд. рублей, в основном за счет дальнейшей приватизации земель, находящихся в пользовании государственных и муниципальных предприятий; обеспечения гражданам свободы права распоряжения своими земельными долями; развития ипотеки земельных участков, включая зоны земель сельскохозяйственного назначения; перехода на аукционный и конкурсный методы предоставления (продажи) земельных участков; дифференциации ставок земельного налога в городах и других поселениях; проведения массовой оценки земель и совершенствования системы платы за землю и сокращения льгот за пользование земельными участками в городских поселениях.

Приложение к Программе

**План основных мероприятий по реализации федеральной целевой программы "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы",**

**проводимых в 1999-2000 годах**

Мероприятие	Исполнитель	Срок реализации мероприятия или представления документов в Правительство Российской Федерации
-------------	-------------	---

**I. Мероприятия по нормативному правовому обеспечению**

Проект федерального закона об оценке земель

Государственный II комитет Российской Федерации по земельной политике  
Минфин России  
Мингосимущество России  
Минюст России  
МНС России  
Минсельхозпрод России  
Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

квартал 1999 г.

Проект федерального закона о государственном регулировании и особенностях ограниченного оборота земель сельскохозяйственного назначения

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  
Минсельхозпрод России  
Минэкономики России  
Минюст России

второе полугодие 1999 г.

<p>Проект федерального закона о землеустройстве</p>	<p>Государственный II комитет Российской Федерации по земельной политике  Минфин России  Мингосимущество России  Минюст России  МНС России  Минсельхозпрод России  Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу</p>	<p>квартал 1999 г.</p>
<p>Проект постановления Правительства Российской Федерации о совершенствовании ведения государственного земельного кадастра</p>	<p>Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  Минфин России  Минсельхозпрод России  Мингосимущество России  Минюст России  МНС России  Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу</p>	<p>после введения в действие  Федерального закона "О государственном земельном кадастре"</p>
<p>Проект постановления Правительства Российской Федерации о проведении массовой оценки земель для налогообложения и иных целей в Российской Федерации</p>	<p>Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  Минфин России  Минсельхозпрод России  Мингосимущество России  Минюст России  МНС России  Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу</p>	<p>после введения в действие  Федерального закона "Об оценке земель"</p>

Проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке управления федеральными землями	Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу Мингосимущество России Рослесхоз Минюст России Минобороны России	после введения в действие Федерального закона "О государственных и муниципальных землях"
Проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о порядке установления (восстановления) границ административно- территориальных образований	Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике Роскартография с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти	второе полугодие 1999 г.
Концепция законопроекта о землях городов и иных поселений	Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу Минюст России	IV квартал 199

## **II. Мероприятия по научному и методическому обеспечению**

Разработка научных основ и методов	Государственный комитет Российской	III квартал 1999 г.
---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------

землеустройства при переходе к новым формам владения и пользования землей

Федерации по земельной политике с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти

Установление порядка проведения территориального оценочного зонирования

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти

III квартал 1999 г.

Разработка методического обеспечения массовой оценки земель различных категорий, а также методик рыночной оценки отдельных земельных участков для государственных и муниципальных нужд

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  
Минсельхозпрод России  
Рослесхоз  
Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

второе полугодие 1999 г.

Положение о статусе межевой сети

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  
Роскартография с участием заинтересованных министерств и ведомств

IV квартал 1999 г.

Положение об обеспечении защиты государственной

Государственный комитет Российской Федерации по

IV квартал 1999 г.

тайны при выборе, изъятии (выкупе) и предоставлении земельных участков в пользование для строительства режимных объектов

земельной политике  
Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу  
Роскартография  
с участием заинтересованных министерств и ведомств

Разработка публичных и частных обременений (сервитутов) в городах и других поселениях

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  
Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

IV квартал 1999 г.

### **III. Мероприятия по организационному обеспечению**

Обеспечение развития информационно-консультативной работы среди граждан по вопросам земельных отношений

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике

в течение второго полугодия 1999 г.

Обеспечение земельных преобразований в сельской местности

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике  
Минсельхозпрод  
России

ежегодно

Организация  
комплекса работ по  
землеустроительному  
обеспечению  
земельных  
преобразований

Государственный  
комитет Российской  
Федерации по  
земельной политике

ежегодно

Проведение  
инвентаризации и  
уточнение списков  
плательщиков  
земельного налога и  
арендной платы за  
землю

Государственный  
комитет Российской  
Федерации по  
земельной политике с  
участием  
заинтересованных  
министерств и  
ведомств

ежегодно

Текст документа сверен по:  
официальный электронный  
текст документа из  
НТЦ "Система"